

# Tensión entre la organización federal argentina y los derechos humanos<sup>1</sup>

## Tension between the Argentine federal organization and human rights

Sergio Hernán Blogna Tistuzza<sup>2</sup>

### Resumen

Los derechos humanos constituyen un repertorio de libertades y derechos inherentes a cada uno de los seres humanos, sobre la base de su igualdad y dignidad personal y social. En 1992, la Corte Suprema de Justicia de la Nación definió que el derecho internacional y el derecho nacional integran un mismo ordenamiento jurídico, instaurando una postura monista. En 1994, la reforma de la Constitución Nacional confirmó esa posición y otorgó jerarquía constitucional a las diversas normas en materia de derechos humanos. Se configuró, en consecuencia, un piso mínimo de derechos para todas las personas. Los Estados subnacionales se encontraron con un conjunto amplio de nuevas obligaciones a las que respetar, sumado a los nuevos servicios que recibió por el proceso de descentralización de la Reforma del Estado. Todo ello sin nuevos recursos o fuentes de financiamiento para

### Summary

Human rights constitute a repertoire of freedoms and rights inherent to each human being, based on their equality and personal and social dignity. In 1992, the Supreme Court of Justice of the Nation defined that international law and national law make up the same legal system, establishing a monist position. In 1994, the reform of the national Constitution confirmed this position and granted constitutional hierarchy to the various norms regarding human rights. Consequently, a minimum floor of rights for all people was established. Subnational States found themselves with a broad set of new obligations to respect, added to the new services they received through the decentralization process of the State Reform. All this without new resources or sources of financing to meet the new expenses. Therefore, a «strangulation» occurs at the subnational level, as a result of pressure to satisfy these

---

<sup>1</sup> Trabajo recibido: 26 de octubre de 2023. Aceptado: 21 de diciembre de 2023.

<sup>2</sup> Investigador en la Universidad Nacional de Quilmes y en el Instituto Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires). Licenciado en Ciencia Política y de Gobierno (Universidad Nacional de Lanús), Especialista en Docencia Universitaria (Universidad Tecnológica Nacional), Especialista en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad Nacional de San Martín), Magíster en Historia (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y Doctor en Ciencias Sociales y Humanas (Universidad Nacional de Quilmes). Correo electrónico: sblogna@sociales.uba.ar

cumplir con los nuevos gastos. Se produce, entonces, un «estrangulamiento» a nivel subnacional, producto de la presión para satisfacer estas nuevas exigencias de los tratados internacionales. Este proceso constituyó una transformación del federalismo plural centralizado, que Argentina había adoptado en el siglo XIX.

new demands of international treaties. This process constituted a transformation of the centralized plural federalism, which Argentina had adopted in the 19th century.

**Palabras claves:** Derechos humanos, federalismo, Estados subnacionales

**Keywords:** Human rights, federalism, subnational states

### Organización federal del Estado argentino<sup>3</sup>

La configuración actual del esquema federal argentino no es ni ha sido nunca estática. Por el contrario, ha ido mutando a lo largo de la historia, en función de las tendencias hacia la centralización y la descentralización del Estado. Estas tendencias han existido simultánea y universalmente, variando, en los diferentes períodos, la preeminencia de una sobre la otra (Mayntz, 1985, pág. 27). En un primer momento, las diferentes regiones que integraban el territorio colonial organizaron una confederación, caracterizada por una hegemonía descentralizada, en la que «una provincia dominaba el gobierno nacional, pero sin la existencia de un gobierno central», en este caso, la provincia de Buenos Aires (Bursztyn & Diaz, 2018).

Durante el período entre 1810-1831, se registraron diversos conflictos sobre cómo organizar el régimen, si desde un esquema unitario o federal. Ciertamente, los líderes políticos llegaron a organizar «siete gobiernos nacionales y cuatro asambleas constituyentes, e intentaron promulgar dos constituciones» (Chiaramonte, 1993). En virtud de que estas dos constituciones eran unitarias, «fueron inmediatamente rechazadas por los caudillos regionales que desconfiaban de las intenciones hegemónicas de sus rivales en Buenos Aires» (Gibson & Falletti, 2007, pág. 179). En 1829, Juan Manuel de Rosas concretó una alianza con los líderes de varias provincias federalistas. Juntos lograron derribar el gobierno de Buenos Aires, permitiendo el ascenso de los federales (Gibson & Falletti, 2007).

---

<sup>3</sup> Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el XVI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político en julio de 2023.

En 1831, las provincias unidas firmaron un Pacto Federal, que se constituyó como el fundamento legal de la Confederación Argentina (Riker, 1964). De esta manera, durante el período 1832-1852, el Pacto Federal se convirtió en el marco legal de la Federación Argentina (Chiaromonte, 1993, pág. 82). Sin embargo, apenas se firmó ese pacto, la provincia de Buenos Aires desarmó la «Comisión Representativa» de las provincias, órgano de conducción de la confederación (Gibson & Falleti, 2007). De esa manera, Buenos Aires tomó la conducción de los asuntos militares nacionales y las relaciones exteriores y dominó a las provincias a través de la «fuerza militar, el control del comercio nacional e internacional y el uso discrecional de subsidios» (Rock, 1985, págs. 104-113).

En 1852, una coalición militar liderada por Urquiza (caudillo de Entre Ríos) derrotó a Buenos Aires. Esas provincias victoriosas convocaron a una convención constituyente en la Provincia de Santa Fe, en donde se firmó el Acuerdo de San Nicolás. Este pacto se produjo entre entidades soberanas para darse una administración federal (Sábato, 2016). Posteriormente, en 1853 se logró promulgar una constitución federal, que estableció un alto grado de representación provincial en las instituciones políticas nacionales y un gobierno central poderoso. Esta constitución fue percibida como una solución por la mayoría de la elite política argentina, al fusionar los ideales unitarios y federales (Botana, 1993). Concretamente, se estableció un gobierno central, en manos de un presidente poderoso (ideal unitario) y se reconoció una fuerte autonomía provincial y representación en las instituciones políticas nacionales (ideal federal). En definitiva, las provincias, que habían rechazado una autoridad central fuerte para la organización federal, ahora la aceptaban y la registraban como una herramienta necesaria (Gibson & Falleti, 2007).

Desde 1853 y hasta 1862, se registra un tercer período en el que Buenos se rehúsa a sumarse a la federación. En 1858, con el triunfo de la Confederación en la Batalla de Cepeda se inició una negociación para que Buenos Aires se uniera. Finalmente, en 1859, con el Pacto de San José de Flores, se logró la unidad con esa provincia y se comenzó a negociar su incorporación (Sábato, 2016, pág. 82). Luego de intensas negociaciones, se celebró la Convención de Santa Fe, en donde la nueva Constitución incorporó varias exigencias de Buenos Aires (Azrak, 2021, pág. 49). En particular, la reforma de 1860 dejó sin efecto la revisión de las constituciones provinciales, descartó la obligación de que los proyectos de reforma constitucional se originaran en el Senado, suprimió el juicio político a los gobernadores de provincia como facultad del Congreso,

instituyó la intervención federal reconstructiva y prohibió al Congreso restringir la libertad de imprenta o establecer sobre ella la jurisdicción federal (Gil Domínguez, 2014, pág. 93). A pesar de todas estas novedades en la Carta Magna, los enfrentamientos continuaron. Fue recién en 1862, cuando Buenos Aires gana la Batalla de Pavón, que se materializa la unificación de la república (Azrak, 2021).

Durante el cuarto período, 1862-1868, se destaca la construcción de Estado moderno, liderado por el presidente Bartolomé Mitre. En consecuencia un federalismo hegemónico liderado por Buenos Aires se consolidó, con preeminencia de un gobierno federal por sobre las provincias. La presidencia de Mitre de 1862-1868 se erigió como el primer gobierno central que gobernó -efectivamente- sobre todas las provincias del territorio (Gibson & Falleti, 2007).

Entre 1868-1880, las provincias del interior organizaron una alianza exitosa para posicionarse dentro de la federación. Lograron, en 1880, derrotar militarmente a Buenos Aires y, posteriormente, remover los últimos vestigios importantes de su control sobre el gobierno nacional. «Esta coalición dominante de las elites provinciales expandió la centralización del sistema federal e impuso gradualmente la supremacía del gobierno central sobre los gobiernos provinciales» (Gibson & Falleti, 2007, pág. 196). Consecuentemente, se consolidó un federalismo plural centralizado, con un gobierno nacional, potenciado y monitoreado colectivamente por las provincias, con un importante poder discrecional hacia las provincias.

Desde entonces y hasta la década de 1970, prevalecieron fuerzas centralizadoras, en tanto se «consideraba que el principal obstáculo de la modernización consistía en las fuerzas tradicionalistas subnacionales» (Mayntz, 1985, pág. 29). De hecho, hubo 22 años (sumados en diferentes intervalos) durante el siglo XX, donde las dictaduras cívico-militares suspendieron la vigencia de la constitución e instauraron un régimen unitario (Botana, 2021). Con la recuperación de la democracia en 1983, se recupera la vigencia de la Constitución de 1860 y, con ella, el esquema del federalismo plural centralizado.

### **Neoliberalismo, descentralización y «estrangulamiento»**

Durante los 80', tanto el Fondo Monetario Internacional, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo difundieron en

países en desarrollo azotados por la crisis financiera un paquete de reformas estructurales de tinte neoliberal. A fines de esa década, este conjunto de medidas diseñadas en Estados Unidos se consolidó como el Consenso de Washington. Como se consideraba la «excesiva centralidad del Estado con respecto a la sociedad» como la principal barrera para el desarrollo (Coraggio, 1989; Restrepo, 1988; Coraggio, 1991), la descentralización del Estado nacional era considerada imprescindible para elevar la eficiencia general del sistema público (Orban, 1990). Para ello, se impulsaba una descentralización del gasto, pero manteniendo una recaudación impositiva mayormente centralizada, proceso conocido como descentralización asimétrica (Teijeiro, 2009, págs. 20-21).

En Argentina, la adopción del Consenso de Washington produjo una profunda transformación del Estado: desmontó los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo, liberó las regulaciones del comercio exterior y concretó un profundo ajuste fiscal. Todo ello con el objetivo de dejar al Estado sólo como proveedor de servicios públicos básicos (Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia, 2012; Burki & Perry, 1999). Con la sanción de las leyes n° 23.696, 24.049 y 24.061 se transfirieron a las jurisdicciones subnacionales mayores responsabilidades de gasto, sin la correspondiente previsión de recursos o nuevas facultades tributarias (Teijeiro, 2009). Ello generó una fuerte reducción del gasto público de parte del Estado nacional y, en contrapartida, un aumento por parte de las provincias argentinas. Estos cambios evidenciaron asimetrías tanto en los gastos como en los ingresos jurisdiccionales, ya que las provincias debieron asumir con sus propios recursos los servicios de salud y educación transferidos<sup>4</sup> (Falleti, 2010; Nieto, 2022). Y aquellas provincias que no contaban con recursos suficientes, se vieron forzadas a requerir mayores subsidios y transferencias, las que eran otorgadas discrecionalmente por parte del gobierno nacional (Teijeiro, 2009, págs. 25-26). La descentralización profundizó aún más las enormes desigualdades y asimetrías regionales existentes, dado que las provincias más ricas contaron con más recursos genuinos para enfrentar los cambios. Este proceso produjo lo que Oszlak denomina una «metamorfosis»: el Estado nacional se reduce al «mínimo», los Estados subnacionales crecen (Oszlak, 2003) y, en consecuencia, se profundizan las desigualdades.

---

<sup>4</sup> Durante la década de los 90', la evolución relativa del gasto pasó de 73% Nación - 27% Provincias a 61% - 39% respectivamente (Cao, 2020, pág. 9).

En 1994, el proceso de descentralización asimétrica se completó con la reforma constitucional. En primer lugar, la reforma incorporó dispositivos para fortalecer el federalismo: a) otorgó de un nuevo estatus a la Ciudad de Buenos Aires (Hernández, 2005; Negretto, 2013); b) reconoció la autonomía municipal (art. 123), agregándolos a la relación federal que existía hasta entonces entre la Nación y las provincias; c) la creación de regiones para el desarrollo económico social (art. 124); d) habilitó a las provincias a celebrar convenios internacionales en tanto no afecten las correspondientes facultades del Gobierno Federal y sean coherentes con la política exterior (art. 124); e) se reconoció el dominio originario de las provincias de los recursos naturales existentes en sus territorios; f) la elección directa del Presidente y Vicepresidente (art. 94); y, g) la elección directa de tres senadores (dos por la mayoría y uno por la minoría) por cada provincia y por la Ciudad de Buenos Aires (art. 54).

En segundo lugar, se «configuró un sistema financiero regresivo, unitario y centralista destructivo de la autonomía política» (Gil Domínguez, 2014, pág. 96), al fijar un régimen de coparticipación federal de recursos mediante una ley convenio. El art. 75, inciso 2, exige que la coparticipación se resuelva mediante un acuerdo entre la Nación y las provincias, que primero tiene que ser aprobado por el Congreso y, posteriormente, por cada Legislatura provincial (art. 75, inciso 2) (Vanossi, 2013). La exigencia de este acuerdo, que nunca se concretó en casi 30 años, configura un retroceso notable para el federalismo financiero. Ello permite que aún continúe vigente la ley de coparticipación de 1988, n° 23.548.

En tercer lugar, la reforma de 1994 consagró el maximalismo de derechos, que produjo una transformación del federalismo (Azrak, 2021). La inclusión de los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional impactó en la autonomía provincial, ampliando el «margen de apreciación provincial» (Rosatti, 2018). Para comprender esto, es necesario recordar que el Poder Ejecutivo nacional firma los tratados con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras (art. 99, inciso 11 de la Constitución nacional) y el Congreso nacional los ratifica (art. 75, inciso 22 de la Constitución nacional); ello es suficiente para que los tres órdenes de gobierno queden obligados a cumplir sus cláusulas (Dulitzky, 2013). Ello se genera en virtud de la postura monista que rige en Argentina, desde 1992, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que el derecho internacional y el derecho interno forman

un solo orden jurídico (González Domínguez, 2017). Por ello, la incorporación del derecho internacional al ámbito interno se realiza de manera automática y compromete a todos los niveles del Estado (Ekmekdjian, Miguel A. c. Sofovich, Gerardo y otros, 1992). Esta posición, iniciada en la «Convención de Viena sobre el derecho de los tratados» (aprobada por ley n° 19.885), fue ratificada en la reforma constitucional de 1994, mediante la incorporación del artículo 75°, inc. 22 (Di Corleto, 2007). Se desplegó, entonces, un maximalismo de derechos, que a lo largo de los años se fue ampliando con la ratificación y elevación a jerarquía constitucional de nuevos tratados internacionales de derechos humanos. Esta posición fue, posteriormente, confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo «Verbitsky». En esta causa, el máximo tribunal argentino sostuvo que las normas internacionales son vinculantes y que la legislación provincial puede ser inconstitucional por ser incompatible con la normativa internacional (Corte Suprema de Justicia de la Nación; Recurso de hecho deducido por el Centro de Estudios Legales y Sociales en la causa Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus, 2005, pág. 58).

En Argentina, para 2023, se registran trece instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. Diez de ellos, fueron incorporados a la Constitución nacional, mediante el art. 75, inciso 22, con la Reforma de 1994. Los tres restantes fueron elevados a jerarquía constitucional mediante mayoría especial del Congreso nacional, mediante leyes sancionadas entre 1997 y 2014. Todos ellos establecen un piso mínimo de derechos que todo el Estado (en sus tres niveles y en el ámbito de sus competencias) debe respetar. La autonomía provincial permite, si una jurisdicción lo quisiera, aumentar y ampliar ese piso (Observatorio de Derechos Humanos, 2015).

Cuadro 1. Declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos que recibieron jerarquía constitucional en la reforma de 1994

Instrumento	Norma de ratificación	Norma que otorga jerarquía constitucional
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	No requiere ratificación	Reforma constitucional (1994)
Declaración Universal de Derechos Humanos	No requiere ratificación	Reforma constitucional (1994)
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Ley n° 23.054 (1984)	Reforma constitucional (1994)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Ley n° 23.313 (1986)	Reforma constitucional (1994)
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Ley n° 23.313 (1986)	Reforma constitucional (1994)
Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio	Decreto-ley n° 6.286 (1956)	Reforma constitucional (1994)
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Ley n° 17.722 (1968)	Reforma constitucional (1994)
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Ley n° 23.179 (1985)	Reforma constitucional (1994)
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Ley n° 23.338 (1986)	Reforma constitucional (1994)
Convención sobre los Derechos del Niño	Ley n° 23.849 (1990)	Reforma constitucional (1994)

Fuente: elaboración propia

Cuadro 2. Tratados internacionales de derechos humanos que recibieron jerarquía constitucional luego de la reforma de 1994

Instrumento	Norma de ratificación	Norma que otorga jerarquía constitucional
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	Ley n° 24.556 (1995)	Ley n° 24.820 (1997)
Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad	Ley n° 24.584 (1995)	Ley n° 25.778 (2003)
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Ley n° 26.378 (2008)	Ley n° 27.044 (2014)

Fuente: elaboración propia

Todo este conjunto de tratados internacionales establece un piso mínimo de derechos que rige en todo el país y que obliga a todo el Estado, en sus tres niveles. Si bien los Estados subnacionales no tienen injerencia en el proceso de aprobación de los tratados internacionales de derechos humanos, sí tienen una gran responsabilidad a la hora de cumplir esos tratados y ponerlos en práctica, a través de políticas públicas y la asignación de recursos en función de sus competencias<sup>5</sup>. Este proceso genera un «estrangulamiento» del federalismo, en tanto las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben cumplir con un piso mínimo de derechos, que implica un conjunto amplio de nuevas obligaciones a las que no consintieron y para las cuales no recibieron nuevos recursos de quien genera el compromiso. Tengamos presente que no alcanza con el dictado de una norma para hacer efectivo un derecho; para ello, se requieren recursos en el presupuesto, para políticas públicas concretas (Holmes & Sunstein, 2011). En consecuencia, se produce un «estrangulamiento», de forma figurativa, por la fuerte presión externa que generan las nuevas exigencias a las que son sometidos los Estados subnacionales, para las que no se le asignan nuevos recursos vía coparticipación o transferencias directas (Persson & Tabellini, 1996). Esta situación, ex-

<sup>5</sup> Las competencias hacen referencia al ámbito o espacio jurídico institucional de capacidad legal de un orden de gobierno y en tal sentido son propias de la nación, las provincias o los municipios (Montbrun, 2019).

plica Azrak, es la responsable de la «defunción del federalismo clásico» (Azzak, 2021, pág. 73).

## Desigualdades y resistencias

Ante la tensión y la «asfixia» que provoca el «estrangulamiento», se producen rispideces y rechazos por parte de los Estados subnacionales, que llevan a cabo diferentes estrategias. En primer lugar, pueden eximirse de darle cumplimiento a los tratados de derechos humanos en «defensa» de su autonomía, ignorando lo dispuesto por las convenciones de derechos humanos y el sistema monista. Por ejemplo, en 2018, la Legislatura porteña sancionó la ley n° 6.132. Esta norma modificó el Código de Tránsito y Transporte para eliminar la obligatoriedad de hacer accesibles las estaciones del subterráneo, contrariando la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Bologna Tistuzza, 2019). Esta medida materializa lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había denunciado en 1997, cuando sostuvo que el denominado «principio federativo, de acuerdo con el cual los Estados individuales gozan de autonomía, ha sido usado frecuentemente como explicación para impedir la investigación y determinación de los responsables de violaciones -muchas veces graves- de derechos humanos y ha contribuido a acentuar la impunidad de los autores de tales violaciones» (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1997).

En segundo lugar, los Estados subnacionales pueden negar la vigencia del derecho internacional de los derechos humanos en sus jurisdicciones y sancionar leyes para «ratificar» las convenciones, como hizo la Legislatura rionegrina a través de la ley D n° 4532 (Bologna Tistuzza, 2022). En tercer lugar, pueden reconocer los tratados pero no contar con los recursos suficientes para respetarlos. En cuarto lugar, las provincias o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden dar cumplimiento a los derechos humanos establecidos en el art. 75, inciso 22 de la Constitución nacional (Azzak, 2021; Dulitzky, 2013). Esta diversidad de estrategias que puede adoptar cada jurisdicción produce que, en un mismo país, coexistan diferentes estándares de protección de derechos (Riker, 1964). En consecuencia, nos encontramos ante diferentes grados de ciudadanía y autonomía entre las diferentes personas (Azzak, 2021). Todo ello produce, en la vida cotidiana, una gran desigualdad en el acceso a los derechos humanos por parte de las personas, en virtud de su localización

geográfica. Si la persona vive en alguna de las provincias que define el contenido de los derechos a proteger en forma generosa, la situación será una, pero si vive en una provincia donde se lo hace de forma restrictiva, la situación puede ser muy desventajosa (Smulovitz, 2015). Por ello, se sostiene que el federalismo significa desigualdad (Wildavsky, 1985) y esta desigualdad compromete la responsabilidad del Estado nacional ante el sistema internacional de derechos humanos (Azrak, 2021, pág. 125). Al respecto, el Comité de Derechos Humanos observó que «debido al sistema federal de gobierno, muchos de los derechos enunciados en el Pacto no se protegen de manera uniforme en todo el territorio nacional», y por ello, el país debe tomar medidas para «garantizar la plena aplicación del Pacto en todo su territorio sin limitación ni excepción alguna, de conformidad con el artículo 50 del Pacto, con el objeto de velar por que toda persona pueda gozar plenamente de sus derechos en cualquier parte del territorio nacional» (Comité de Derechos Humanos, 2010).

Así como Estados subnacionales instrumentan estrategias para eximirse de cumplir con los tratados de derechos humanos, el derecho público internacional también ha tomado medidas para contrarrestar esas tensiones. Para ello, han incorporado cláusulas de resguardo en los propios textos de las convenciones. Estas disposiciones explicitan la imposibilidad de los Estados nacionales de invocar su distribución interna de competencias (su organización federal) para evadir el cumplimiento de una convención, como lo establece la Convención de Viena para todos los tratados (Torres Lépori, 1997).

Cuadro 3. Cláusulas federales en tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional en Argentina

Instrumento	Cláusula federal
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Art. 28
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Art. 50
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Art. 28
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Art. 4°, inciso 5

Fuente: elaboración propia

En primer lugar, la Convención Americana sobre Derechos Humanos afirma que «cuando se trate de un Estado Parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado Parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial». Y sobre aquellas materias que corresponden a los órdenes subnacionales, «el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención» (art. 28).

En segundo lugar, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sostiene que las «disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna» (art. 50). La misma redacción se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su art. 28.

Finalmente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad define que las «disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones» (art. 4°, inciso 5).

Además de estas cláusulas expresas para los Estados con organización federal, también existe jurisprudencia de organismos internacionales en el mismo sentido. Por ejemplo, en el fallo sobre el caso «Garrido y Baigorria», la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que, «según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional» (Bazán, 2010). En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la causa «Almeida», sostuvo que eximir al Estado de la responsabilidad de cumplir con un tratado internacional en función de su estructura federal «conduciría al absurdo de convertir a la protección de los derechos humanos en una decisión meramente discrecional, sujeta al arbitrio de los Estados partes» (Admisibilidad y fondo, Wallace de Almeida, Brasil, 2009).

Por su parte, en el caso «LaGrand», la Corte Internacional de Justicia reconoció la responsabilidad del Estado por las infracciones de las obligaciones internacionalmente contraídas, con absoluta independencia de cuál sea su organización interna. En otras palabras, se afirma que los Estados con una estructura federal incurrir en responsabilidad internacional de la misma manera que los que no lo son (Corte Interna-

cional de Justicia, 1999). En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva OC-16/99, afirma que «las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos deben ser respetadas por los Estados independientemente de su estructura federal o unitaria» (Torrecuadrada García-Lozano, 2004).

## Reflexiones finales

El Estado argentino se consolidó, a fines del siglo XIX, en base a un esquema federal plural y centralizado. Esta organización, que expresa un gobierno nacional con un importante poder discrecional, «potenciado y monitoreado colectivamente por las provincias» (Gibson & Falletti, 2007: 173), tuvo varias interrupciones. Durante el siglo XX, las dictaduras cívico-militares suspendieron la vigencia de la constitución e instauraron diversos regímenes unitarios (Botana, 2021). Finalmente, con la recuperación de la democracia en 1983, se recupera el esquema del federal, pero atravesado por una fuerte tendencia hacia la descentralización. Bajo la promoción e impulso del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, Argentina adoptó el paquete de reformas del Consenso de Washington y avanzó con un proceso de descentralización asimétrica. En concreto, el Congreso nacional aprobó las leyes n° 23.696, 24.049 y 24.061, para transferir varios servicios sociales -como la salud y la educación- a las provincias, con el fin de reducir el déficit fiscal y dismantelar la participación del Estado nacional en el diseño y la implementación de las políticas sociales. Esta «metamorfosis» del Estado (Oszlak, 2003) implicó que las funciones fueran trasladadas a las jurisdicciones provinciales sin los correspondientes recursos (Falletti, 2010), profundizando las enormes desigualdades y asimetrías regionales existentes.

En 1992, la Corte Suprema de Justicia de la Nación decide adoptar la postura monista en el país. Esta posición, que define al derecho internacional y al derecho interno como un solo orden jurídico, fue consagrada en la reforma constitucional de 1994, en su artículo 75, inciso 22. Con la jerarquización constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos se configuró un piso mínimo de derechos que rige en todo el país y que debe ser respetado por los tres niveles del Estado, cada uno en el ámbito de sus competencias. Fue precisamente este maxi-

malismo de derechos el que provocó una transformación del federalismo (Azrak, 2021). Las provincias se encontraron con un conjunto amplio de nuevas obligaciones a las que respetar, pero sin recursos para ello. Allí, se produce un «estrangulamiento», por la presión para satisfacer estas nuevas exigencias internacionales, sin capacidad económica para hacerlo, y cuyos incumplimientos son responsabilidad de todo el Estado argentino ante la comunidad internacional.

Salir de este estrangulamiento y respetar los tratados internacionales de derechos humanos requiere que el Estado argentino resuelva cuestiones de fondo.

En primer término, se debe fortalecer la calidad democrática. Argentina se caracteriza por tener una democracia delegativa, con un sistema de pesos y contrapesos débil y una cultura política liberal y republicana con poco arraigo (O'Donnell, 1996). Si bien se realizan elecciones periódicas, libres y limpias, «los presidentes se sienten autorizados a actuar sin restricciones institucionales» (O'Donnell, 1994, pág. 98), ignorando o cooptando los controles del Congreso, el Poder Judicial y de organismos estatales o sociales de control (O'Donnell, 2011). Esto se profundizó aún más con la ola neoliberal de 1980, convirtiendo el constitucionalismo liberal en un instrumento débil a la hora de garantizar el principio de legalidad, representar los intereses de la ciudadanía y defender los derechos humanos de las intervenciones arbitrarias de las autoridades y poderes públicos (Peruzzotti & Smulovitz, 2002). Esto se ve directamente reflejado en el sistemático incumplimiento de las reglas escritas (Murillo, Levitsky, & Brinks, 2021); sencillamente, actores relevantes no respetan ni aplican las reglas (Levitsky & Murillo, 2009; Levitsky & Murillo, 2014). Es necesario, entonces, un rediseño institucional que fortalezca el sistema de pesos y contrapesos y asegure el respeto de las reglas; no sólo de parte de los funcionarios públicos, sino también de la sociedad en su conjunto (Bologna Tistuzza, 2020).

En segundo término, es necesaria una discusión sobre la generación y distribución de los recursos en la Argentina. Su régimen federal funciona como si fuera unitario por la alta concentración de las facultades recaudatorias y de poder político en el gobierno central (Teijeiro, 2009). Las medidas impulsadas por el Consenso de Washington y la reforma constitucional de 1994 se anunciaron como una estrategia para «fortalecer» el federalismo. Sin embargo, consolidaron una descentralización asimétrica, donde se repartió en las provincias responsabilidades de gasto, manteniendo una recaudación impositiva mayormente centra-

lizada (Piffano, 2004; Teijeiro, 2009). En consecuencia, se cristalizó «a nivel constitucional un sistema centralista y unitario que priva de todo contenido a la autonomía política» a las provincias (Gil Domínguez, 2014, pág. 102). Esta discusión aún está pendiente de resolución. Particularmente, es imprescindible que se concrete la «olvidada» ley de coparticipación federal que la Constitución encomendó al Congreso nacional a sancionar. Y que se configure un régimen impositivo de carácter progresista, que permita que el país se desarrolle industrialmente y crezca la riqueza.

En tercer término, debemos tener presente que, en nuestro sistema federal, la mayoría de las competencias para cumplir con los tratados de derechos humanos son concurrentes<sup>6</sup> (Marchiaro, 2011). Ello habilita que cada uno de los diferentes actores (la Nación, cada provincia o la Ciudad de Buenos Aires) pueda aislarse e intentar cumplir con sus obligaciones de forma unilateral, en función de sus recursos disponibles. Pero también exista otra opción, que cada actor del régimen federal se relacione con el resto y se produzcan relaciones de coordinación<sup>7</sup>. La coordinación intergubernamental conlleva el desafío de dialogar, articular y construir políticas públicas consensuadas, aunando esfuerzos y recursos. Para lograr resultados virtuosos, la coordinación requiere institucionalizar su composición, autoridades, presupuesto y capacidad ejecutiva (Cao, 2003).

## Referencias

Admisibilidad y fondo, Wallace de Almeida, Brasil, 12.440 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 20 de Marzo de 2009).

Azrak, D. (2021). *Una teoría federal para la Educación Sexual Integral*. Editores del Sur.

---

<sup>6</sup> Las competencias concurrentes son aquellas materias sobre las que tanto el Estado como las provincias pueden ejercer competencias sin necesidad de acuerdo entre ellas. Se encuentran precisadas en los arts. 5, 41, 42, 74 (inciso 18), 75 (incisos 2, 17, 18, 19, 23 y 30) y 125 de la Constitución nacional.

<sup>7</sup> En un sistema federal existen relaciones de subordinación (los ordenamientos locales deben ajustarse al ordenamiento federal), de participación (espacios de colaboración de las provincias en las decisiones del gobierno federal, a través de la Cámara de Senadores) y de coordinación (sobre las competencias federales y provinciales distribuidas por la Constitución) (Bidart Campos, 2006).

- Bazán, V. (2010). El derecho internacional de los derechos humanos desde la óptica de la Corte Suprema de Justicia de Argentina. *Estudios Constitucionales*, 8(2), 359 - 388.
- Bidart Campos, G. (2006). *Manual de la Constitución reformada* (Vol. 1). Buenos Aires: Ediar.
- Blogna Tistuzza, S. H. (2019). La accesibilidad en el subterráneo de Buenos Aires. Los casos Aviani y Fernández. *Revista Académica Discapacidad y Derechos*(8).
- Blogna Tistuzza, S. H. (2020). *Democracia y derechos humanos. Un análisis sobre cómo la rendición de cuentas horizontal impacta en la vida de las personas con discapacidad*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Blogna Tistuzza, S. H. (2022). Tensiones del federalismo en la provincia de Río Negro. (*En*)clave Comahue(22), 171-183. <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/revistadelafacultad/article/view/4477/61473>
- Botana, N. (1993). El federalismo liberal en la Argentina: 1852-1930. En M. (. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brazil/Argentina*. El Colegio de México.
- Botana, N. (2021). El federalismo: un problema argentino. *Investigaciones y Ensayos*, 72.
- Burki, S. J., & Perry, G. E. (1999). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington: Banco Mundial.
- Bursztyn, D., & Diaz, A. (2018). El Federalismo como arraigo de la unidad postcolonial. El caso de Argentina. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 15(48), Universidad Nacional de La Plata.
- Cao, H. (2003). *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Cao, H. (2020). El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales. *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. [https://aacap.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/Cao\\_Horacio.pdf](https://aacap.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/Cao_Horacio.pdf)

- Caso LaGrand (Alemania c/ Estados Unidos de América) (Corte Internacional de Justicia 1999).
- Chiaromonte, J. C. (1993). El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX . En M. (. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. El Colegio de México.
- Clérico, L. (2010). ¿El argumento del federalismo vs. el argumento de igualdad? El derecho a la salud de las personas con discapacidad. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 93-118.
- Clérico, L. (2010). ¿El argumento del federalismo vs. el argumento de igualdad? El derecho a la salud de las personas con discapacidad. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 93-118.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1997). *Informe sobre la situación general de los derechos humanos en Brasil*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Comité de Derechos Humanos. (2010). *Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos*. Comité de Derechos Humanos.
- Coraggio, J. L. (1989). Los términos de la cuestión regional en América Latina . En J. L. Coraggio, A. Sabate, & O. Colman, *La cuestión regional en América Latina* (págs. 9-44). Quito: Ediciones Ciudad.
- Coraggio, J. L. (1991). Las dos corrientes de la descentralización. *Cuadernos del Claeh*(56).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Garrido y Baigorria, Reparaciones (27 de agosto de 1998).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos; Admisibilidad y fondo, Wallace de Almeida, 12.440 (20 de marzo de 2009).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos; Opinión consultiva OC-19/99, El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal (1 de octubre de 1999).
- Corte Internacional de Justicia; Caso LaGrand, Alemania c/ Estados Unidos de América (1999).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación; Recurso de hecho deducido por el Centro de Estudios Legales y Sociales en la causa Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus (3 de mayo de 2005).

- Di Corleto, J. (2007). El reconocimiento de las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericana en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de Argentina. En V. Krsticevic, *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos : jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales* (págs. 113-126). CEJIL.
- Dulitzky, A. (2013). Al gran pueblo argentino, salud: derechos, federalismo y tratados internacionales. En L. Clérico, *Tratado de derecho a la salud* (págs. 1653-1698). Buenos Aires: La Ley.
- Dulitzky, A. (2013). Al gran pueblo argentino, salud: derechos, federalismo y tratados internacionales. En L. Clérico, L. Ronconi, & M. Aliado, *Tratado de derecho a la salud* (Vol. II, págs. 1653-1698). Buenos Aires: La Ley.
- Ekmekdjian, Miguel A. c. Sofovich, Gerardo y otros, 315:1492 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 7 de Julio de 1992).
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garrido y Baigorria, Reparaciones (Corte Interamericana de Derechos Humanos 27 de agosto de 1998).
- Gibson, E., & Falleti, T. (2007). La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *Postdata*, 171-204.
- Gil Domínguez, A. (2014). El federalismo unitario argentino (1994-2014). *Pensar en Derecho*(5), 91-104.
- González Domínguez, P. (2017). Reconfiguración de la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho nacional sobre la base del principio de subsidiariedad. *Anuario mexicano de derecho internacional*, 17.
- Hernández, A. (2005). *El federalismo a diez años de la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires: Advocatus.
- Holmes, S., & Sunstein, C. R. (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2009). Variation in Institutional Strength. *Annual Review of Political Science* (12), 115-133.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2014). Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America. En D. Brinks, M. Leiras, & S. Mainwaring, *Reflections on Uneven Democracies. The Legacy of Guillermo O'Donnell*. Johns Hopkins University Press.

- Marchiaro, E. J. (2011). El artículo 41 de la C.N. como oportunidad para fortalecer el municipio y el federalismo. <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Marchiaro.pdf>
- Marchiaro, E. J. (2019). Derechos humanos, federalismo y municipios en Argentina. *XXII Seminario de Federalismo Fiscal*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. <http://dermunicipal-marchiaro.blogspot.com/2019/07/derechos-humanos-federalismo-y.html>
- Martínez Rangel, R., & Soto Reyes Garmendía, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*.
- Mayntz, R. (1985). *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Montbrun, A. (2019). *Distribución de competencias entre Nación y Provincias*. Universidad Nacional de La Rioja. [http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/competencias\\_nacion\\_provincias.pdf](http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/competencias_nacion_provincias.pdf)
- Murillo, M. V., Levitsky, S., & Brinks, D. (2021). *La ley y la trampa en América Latina*. Siglo Veintiuno Editores.
- Negretto, G. (2013). El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina. *Revista SAAP*(7).
- Nieto, K. (2022). Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal. *Estado Abierto*, 7(1), 51-96.
- O'Donnell, G. (1994). *Horizontal accountability and new polyarchies*. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización La democratización y sus límites después de la Tercera Ola. *Revista La Política*.
- O'Donnell, G. (2011). Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa. En G. O'Donnell, O. Iazzetta, & H. Quiroga, *Democracia Delegativa* (págs. 19-33). Buenos Aires: Prometeo.
- Observatorio de Derechos Humanos. (2015). *Derechos humanos: orden público y federalismo*. Buenos Aires: Senado de la Nación.
- Orban, E. (1990). El proceso de descentralización en el Estado Federal Industrial: perspectiva teórica y metodológica. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 57(2).
- Oszlak, O. (2003). El mito del estado mínimo: una década de reforma

- estatal en la Argentina. *Desarrollo económico*, 42(168), 519-543.
- Persson, T., & Tabellini, G. (1996). Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution. *Journal of Political Economy*, 104(5), 979-1009. <https://doi.org/10.1086/262049>
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Temas.
- Piffano, H. L. (2004). *Notas sobre federalismo fiscal. Enfoques positivos y normativos*. Universidad Nacional de La Plata.
- Restrepo, D. (1988). *La política neoliberal y descentralización en Colombia*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert.
- Riker, W. (1964). *Federalism. Origin. Operation. Significance*. Boston: Little, Brown.
- Rock, D. (1985). *Argentina 1516-1982: From Spanish Colonization to the Falklands War*. Berkeley: University of California Press.
- Rosatti, H. (2018). El margen de apreciación nacional y el margen de apreciación local. Teoría y praxis judicial. *Revista de derecho público - Derechos humanos y nuevas tecnologías*(2), 653-671.
- Sábato, H. (2016). *Historia de la Argentina, 1852-1890*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Smulovitz, C. (Septiembre-Diciembre de 2015). ¿Quién paga por los derechos en las provincias argentinas? El caso de las leyes de violencia familiar. *Desarrollo Económico*, 55(216), 155-185.
- Smulovitz, C. (2015). ¿Quién Paga por los Derechos en las Provincias Argentinas? El Caso de las Leyes de Violencia Familiar. *Desarrollo Económico*, 55(216).
- Smulovitz, C. (2015). The unequal distribution of legal rights: who gets what and where in the argentinian provinces? *Latin American Politics and Society*, 57(3), 1-26.
- Teijeiro, M. (2009). *El federalismo fiscal*. Instituto de Ética y Política Económica. <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/04Teijeiro.pdf>
- Torre Cuadrada García-Lozano, S. (2004). La sentencia de la corte internacional de justicia del 27 de junio de 2001 en el caso Lagrand. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 37(109).
- Torres Lépori, A. (1997). Los tratados internacionales en la Constitución argentina. *Lecciones y Ensayos*(68), 285-304.

- Vanossi, J. R. (2013). Federalismo fiscal argentino. Aspectos constitucionales. *La Ley*.
- Wildavsky, A. (1985). Federalism means inequality. *Society*, 22(2), 42-49.